

## ***“Ley para Prohibir el Depósito y la Disposición de Cenizas de Carbón o Residuos de Combustión de Carbón en Puerto Rico”***

Ley Núm. 40 de 4 de julio de 2017, según enmendada

(Contiene enmiendas incorporadas por las siguientes leyes:

[Ley Núm. 5 de 2 de enero de 2020](#))

Para crear la “Ley para prohibir el depósito y la disposición de cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón en Puerto Rico”; establecer como política pública la prohibición sobre el depósito y la disposición de cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón; establecer penalidades por el depósito, y la disposición y almacenamiento de cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón; ordenar la promulgación de reglamentos a la Junta de Calidad Ambiental; y otros fines relacionados.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución de Puerto Rico dispone en su Artículo VI, Sección 19 que será política pública del Estado Libre Asociado la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad. A su vez, la [Ley 416-2004, según enmendada, conocida como la “Ley sobre Política Pública Ambiental”](#), declara que será política continua del Gobierno del Estado Libre Asociado, incluyendo sus municipios, en cooperación con las organizaciones públicas y privadas interesadas, el utilizar todos los medios y medidas prácticas, incluyendo ayuda técnica y financiera, con el propósito de alentar y promover el bienestar general y asegurar que los sistemas naturales estén saludables y tengan la capacidad de sostener la vida en todas sus formas, así como la actividad social y económica. Todo esto en el marco de una cultura de sustentabilidad, para crear y mantener las condiciones bajo las cuales nuestros ciudadanos y la naturaleza puedan existir en armonía productiva y cumplir con las necesidades sociales y económicas y cualesquiera otras que puedan surgir con las presentes y futuras generaciones de puertorriqueños.

Cónsono con la política pública antes esbozada, en Puerto Rico, consuetudinariamente se mantenía una prohibición tácita para el depósito en nuestra jurisdicción de los residuos de la combustión de carbón para la producción de energía. En 1994, cuando comenzaron los primeros pasos para eliminar la dependencia del petróleo en la producción de energía, la Autoridad de Energía Eléctrica otorgó un Acuerdo de Compra de Energía y Operación con “Applied Energy System” (en adelante, AES Puerto Rico). Esta cogeneradora utiliza carbón mineral como combustible para producir electricidad. En el Acuerdo otorgado, fue específicamente establecido por ambas partes contratantes que los residuos de combustión de carbón producidos por la operación de las facilidades de AES, que no fueron utilizadas en usos comerciales beneficiosos no serían almacenados, por un periodo mayor de 180 días, ni dispuestos en cualquier lugar de Puerto Rico. Es decir, luego de transcurrido el periodo de 180 días, dichos residuos eran trasladados fuera de nuestra jurisdicción.

Sin embargo, en el 2014, comenzaron las primeras gestiones de parte del Gobierno para permitir en nuestra jurisdicción el depósito de los residuos de la quema de carbón. La Autoridad de Energía Eléctrica solicitó a la Environmental Protection Agency (EPA) una opinión escrita para permitir el depósito de los residuos de combustión de carbón en Puerto Rico. En contestación a dicha solicitud, el 14 de agosto de 2014, la EPA emitió una comunicación escrita en la cual concluyó que la prohibición al depósito de los residuos de combustión de carbón era innecesaria. Igualmente, recomendó que el acuerdo suscrito entre las cogeneradoras de energía se enmendara para permitir el depósito de los referidos residuos.

En el 2015, la Autoridad de Energía Eléctrica procedió a enmendar el Acuerdo de Compra de Energía y Operación para permitir la disposición y almacenamiento de los residuos de combustión de carbón producidos por la operación de las facilidades de AES en la jurisdicción de Puerto Rico. Con esta acción, la Autoridad de Energía Eléctrica puso fin a la prohibición establecida por uso y costumbre en nuestra jurisdicción en lo pertinente a la disposición y almacenamiento de los residuos de combustión de carbón.

Actualmente, AES Puerto Rico genera alrededor de trecientas mil (300,000) toneladas por año (TPY) de residuos de carbón en forma de cenizas. Según estudios recientes conducidos por la Universidad de Vanderbilt, localizada en Nashville, Tennessee, en directa interacción con la EPA, se encontró que los componentes de las cenizas de AES Puerto Rico exceden el máximo nivel permitido por la reglamentación aplicable, en cuanto a las concentraciones de metales se refiere.

Incluso, la propia Junta de Calidad Ambiental, por voz de su Presidente, Weldin Ortiz durante una Sesión de Interpelación realizada por el Senado de Puerto Rico durante la Decimoséptima Asamblea Legislativa indicó claramente que las cenizas no tienen ningún beneficio y por lo tanto son basura, por lo cual se debe prohibir expresamente el uso del residuo de carbón para cualquier propósito. Añadió, a su vez, que por el efecto dañino que tiene ese material ordenaría su remoción de todas las construcciones en la cual se estuvo utilizando como material agregado.

Cabe destacar que el Tribunal Supremo de Puerto Rico, mediante Opinión emitida en Municipio de Peñuelas v. Ecosystems, Inc., 2016 T.S.P.R. 247, resuelto el 19 de diciembre de 2016, expresó que el asunto relativo al uso de cenizas procedentes de la combustión de carbón no es uno que haya sido ocupado por el Gobierno federal o estatal.

En una detallada Opinión, el Alto Foro estableció, en primer lugar, que es indiscutible que un estado puede prohibir válidamente la disposición y uso de residuos de la quema de carbón por la producción de energía, dentro de sus límites territoriales. Fundamenta su conclusión en el hecho que el 17 de abril de 2015, la EPA promulgó una norma reglamentaria relativa a la disposición segura de residuos provenientes de combustión de carbón, a saber: [Hazardous and Solid Waste Management System: Disposal of Coal Combustion Residuals from Electric Utilities](#), 80 Fed.Reg. 21302 (17 de abril de 2015) (en adelante, “Final Rule”). Según se desprende de su propio texto:

*In order to ease implementation, the regulatory requirements for CCR landfills and CCR surface impoundments, EPA strongly encourages the states to adopt at least the federal minimum criteria into their regulations. EPA recognizes that some states have already adopted requirements that go beyond the minimum federal requirements; for example, some states currently impose financial assurance requirements for CCR units, and require a permit for some or all of these units. This rule will not affect these state requirements. The federal criteria promulgated today are minimum requirements and do not preclude States' from adopting more stringent requirements where they deem to be appropriate. (Énfasis suplido).* 80 Fed.Reg. 21430.

En segundo lugar, el Tribunal Supremo estableció que la Junta de Calidad Ambiental promulgó el [Reglamento para el manejo de los desperdicios sólidos no peligrosos, según enmendado, Reglamento Núm. 5717 de 14 de noviembre de 1999](#). Sin embargo, explica el Alto Foro, ningún acápite o sección del mismo define lo que es un agregado manufacturado ni dispone de forma alguna el tratamiento que deberá dársele, en lo aquí relacionado, a los diversos tipos de cenizas provenientes de la quema de carbón. Por consiguiente, concluye el Foro Judicial que la Junta de Calidad Ambiental, entidad a la cual se le concedió, entre otras, la facultad de adoptar normas o reglamentos relativos a la disposición de desperdicios sólidos y a los permisos y licencias para la instalación de facilidades para la recuperación, procesamiento y disposición final de tales desperdicios, tampoco, al día de hoy, ha ocupado el campo, en cuanto al uso de agregado manufacturado a base de cenizas de la quema de carbón como material de construcción.

Sin embargo, subsiguientemente, en mayo de 2017, en el caso AES Puerto Rico, L.P. y Marcelo Trujillo-Panisse, et. al (No. 16-2052), la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos del Primer Circuito, emitió una decisión en la que decide que las ordenanzas emitidas por el Municipio de Peñuelas y el Municipio de Humacao sobre prohibición del depósito y uso de cenizas de carbón o residuos de la combustión del carbón no pueden ser implantadas ni fiscalizadas, ya que confluyen con las leyes del Estado Libre Asociado promulgadas mediante la Junta de Calidad Ambiental; por tanto concluyendo que existe el campo ocupado a nivel estatal en cuanto al depósito y disposición de estos residuos de la combustión del carbón, en vista de que la Junta de Calidad Ambiental había emitido permisos a AES y varios sistemas de relleno sanitarios.

La Asamblea Legislativa, en el ejercicio del poder de razón de estado, está facultada para adoptar aquellas medidas que protejan la salud, la seguridad y el bienestar público. A tales efectos, es potestad de la Rama Legislativa aprobar leyes en aras de responder a intereses sociales y económicos, así como a situaciones de emergencia. La Sección 19 de nuestra Carta de Derechos dispone que la enumeración de derechos contenida en el Artículo II no “se entenderá como restrictiva de la facultad de la Asamblea Legislativa para aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo.” Asimismo, la Sección 18 de la Carta de Derechos le confiere la facultad a esta Asamblea Legislativa para aprobar leyes para casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud, la seguridad pública o los servicios gubernamentales esenciales.

En el ejercicio de este poder constitucional y ante la preocupación de algunos sectores por el potencial peligro a la salud de los puertorriqueños, corresponde a la Asamblea Legislativa establecer una prohibición de manera clara y expresa, al depósito y disposición en la jurisdicción de Puerto Rico de los residuos de combustión de carbón en la producción de energía.

Esta Asamblea Legislativa está consciente de la presencia de industrias de manufactura y/o producción de cemento, hormigón y/o concreto en Puerto Rico, las cuales por años han utilizado dentro de sus procesos controlados, entre otros ingredientes de materia prima, los residuos de combustión de carbón – provenientes de distintas plantas de generación de energía – para crear algunos de sus productos.

*Decrétase por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico:*

**Artículo 1. — Título** (12 L.P.R.A. § 8191)

Esta Ley se conocerá como “Ley para prohibir el depósito y la disposición de cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón en Puerto Rico”.

**Artículo 2. — Política Pública** (12 L.P.R.A. § 8192)

La [Constitución de Puerto Rico](#) dispone en su Artículo VI, Sección 19 que será política pública del Gobierno de Puerto Rico la más eficaz conservación de sus recursos naturales, así como el mayor desarrollo y aprovechamiento de los mismos para el beneficio general de la comunidad. Asimismo, la Sección 18 de la Carta de Derechos le confiere la facultad a esta Asamblea Legislativa para aprobar leyes para casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud, la seguridad pública o los servicios gubernamentales esenciales.

En el ejercicio de este poder constitucional y ante el peligro a la salud de los puertorriqueños, corresponde a la Asamblea Legislativa establecer una prohibición de manera clara y expresa, al depósito y disposición de cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón en todas las vías, terrenos, incluyendo vertederos, y cuerpos de agua dentro del territorio del Gobierno de Puerto Rico.

**Artículo 2-A. — Definiciones** (12 L.P.R.A. § 8192a) [Nota: La [Ley 5-2020](#) añadió este Artículo]

A los efectos de esta Ley, los siguientes términos tendrán el significado que a continuación se expresa:

- a) Cenizas** — significará el contenido mineral de un producto que permanece después de una combustión completa.
- b) Cenizas de Carbón** — significará cualquiera de los dos (2) tipos de cenizas que resulta de la combustión de carbón; incluyendo ceniza pesada o de fondo (*bottom ash*) y ceniza liviana o volante (*fly ash*), incluyendo cualquier mezcla.
- c) Ceniza Liviana o Volante (Fly Ash)** — significará el material muy fino compuesto de partículas globulares, que se forman en una caldera durante el proceso de combustión de carbón para la generación de energía y que son recogidas en los gases producidos por la combustión en los sistemas de control de emisiones al aire.
- d) Ceniza Pesada o de Fondo (Bottom Ash)** — significará el material compuesto de partículas de cenizas angulares y gruesas formadas durante la combustión de carbón para la generación de energía, que, por ser muy grandes y pesadas, no son acarreadas por los gases de combustión por las chimeneas de humo y se acumulan en las paredes o en el fondo del horno de carbón.
- e) Depósito** — significará acumulación y abandono sobre el terreno.
- f) Disposición** — significará desechar definitivamente desperdicios sólidos mediante descarga, destrucción, depósito, inyección, dispersión o filtrado que se realice dentro del terreno o sobre este, a un cuerpo de agua o al aire. También se considerará disposición el procesamiento de desperdicios sólidos para convertirlo en materia prima para otro proceso o convertirlo en un producto reutilizable. La exportación también se considera disposición.

**g) Lixiviado** — significará el líquido que se ha filtrado a través o drenado de los desperdicios sólidos y que contiene materiales o componentes de tales desperdicios solubles, parcialmente solubles o que se encuentran suspendidos.

**h) Residuo de Caldera** — significará la ceniza pesada derretida de calderas de fundición y hornos de tipo ciclón que se convierten en pellets que tienen un aspecto liso y vítreo después de que se enfría con agua.

**i) Residuo de Combustión de Carbón** — significará los materiales resultantes de la combustión del carbón en plantas generadoras de energía; incluyendo cenizas livianas (*fly ash*), cenizas de fondo o pesadas (*bottom ash*); residuo de caldera (*boiler slag*); y el yeso desulfurizado de gases de combustión (*flue gas desulfurization gypsum*). Estos residuos se denominan conjuntamente “residuos de combustión de carbón” o “RCC”. Esta definición incluye cualquier mezcla de los RCC.

**j) Uso beneficioso de residuos de combustión de carbón encapsulados** — significará un tipo de uso beneficioso comercial mediante el cual los RCC quedan adheridos a una matriz sólida, eliminándose o reduciéndose sustancialmente cualquier lixiviación y emisión de los componentes del RCC al medio ambiente o su descomposición. Esto incluye, pero no se limita, al uso del RCC y sus derivados como materia prima en la manufactura de cemento a usarse para la producción de bloques, adoquines u otro producto de hormigón o concreto; como material de relleno de productos de plásticos o goma; y en la manufactura de algún otro producto sólido.

**k) Uso beneficioso de residuos de combustión de carbón no encapsulados** — significará cualquier uso beneficioso que no cumple con la definición de uso encapsulado, en el cual se usa como material secundario en forma suelta y no adherida, y que involucra la colocación de éste sobre el terreno. Esto incluye uso de RCC y sus derivados en proyectos de construcción como relleno estructural, modificación y/o estabilización del terreno; agregado en bases o sub-bases de carreteras y pavimentación, entre otros.

**l) Yeso desulfurizado de gases de combustión (FGD)** - significará el material producido a través del proceso de reducción de emisiones de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) de una caldera de combustión de carbón.”

### **Artículo 3. — Prohibición y Aclaraciones (12 L.P.R.A. § 8193)**

Se prohíbe la disposición de cenizas de carbón “*fly ash*” o residuos de combustión de carbón en todas las vías, terrenos, incluyendo vertederos, sistemas de relleno sanitario y cuerpos de agua dentro del territorio del Gobierno de Puerto Rico. Esta prohibición incluye el uso de residuos de combustión de carbón no encapsulados, independientemente de que el mismo se pueda considerar como uso beneficioso.

Se prohíbe el depósito de cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón dentro del territorio de Puerto Rico por un período mayor de ciento ochenta (180) días a partir del momento de su producción. Esta prohibición y período no aplica a almacenamiento controlado en tanques y silos, para disposición futura mediante la manufactura de cemento, hormigón, concreto y/o cualquier otro uso beneficioso, de residuos de combustión de carbón encapsulados. El almacenamiento para la disposición futura mediante la manufactura no podrá extenderse por más de un año. El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales establecerá por reglamento los otros usos beneficiosos de residuos de combustión de carbón encapsulados, las circunstancias

particulares para el almacenamiento durante el período aquí permitido, dispensas y cualquier otro requisito.

El Departamento de Recursos Naturales y Ambientales requerirá la implantación de medidas de ingeniería y administrativas que le permitan determinar el momento de generación de residuos de combustión de carbón. Toda instalación que genere residuos de combustión de carbón deberá someter al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales informes periódicos que desglosen el total de las toneladas de residuos de combustión de carbón generadas mensualmente en la instalación y embarcadas para la disposición fuera de Puerto Rico.

**Artículo 4. — Penalidades** (12 L.P.R.A. § 8194)

Toda persona natural o jurídica que viole cualquiera de las prohibiciones dispuestas en esta Ley, incurrirá en delito grave y se le impondrá una multa no menor de veinticinco mil dólares (25,000) por cada día que subsista la violación o pena de cárcel por un término de cinco (5) años, a discreción del Tribunal.

**Artículo 5. — Reglamentación** (12 L.P.R.A. § 8195)

Se faculta y ordena a la Junta de Calidad Ambiental que dentro de un período de noventa (90) días a partir de la aprobación de esta Ley tome las acciones pertinentes para aprobar la reglamentación necesaria para el fiel cumplimiento de esta Ley.

La inacción de la Junta de Calidad Ambiental en la promulgación de los reglamentos aquí ordenado no será impedimento alguno para que los efectos de esta Ley entren en vigor.

El término máximo de ciento ochenta (180) días para almacenar cenizas de carbón o residuos de combustión de carbón dispuestos en el Artículo 3(b) de esta Ley, comenzará a transcurrir una vez la Junta de Calidad Ambiental apruebe la reglamentación aquí dispuesta o a partir de noventa (90) días desde la aprobación de esta Ley, lo que ocurra primero.

**Artículo 6. — Cláusula de Separabilidad** (12 L.P.R.A. § 8191 nota)

Si alguna de las disposiciones de la presente Ley fuere declarada inconstitucional, las restantes disposiciones se mantendrán en vigor.

**Artículo 7. — Vigencia**

Esta Ley comenzará a regir inmediatamente luego de su aprobación.

Nota. Este documento fue compilado por personal de la [Oficina de Gerencia y Presupuesto](#) del Gobierno de Puerto Rico, como un medio de alertar a los usuarios de nuestra Biblioteca de las últimas enmiendas aprobadas para esta Ley. Aunque hemos puesto todo nuestro esfuerzo en la preparación del mismo, este no es una compilación oficial y podría no estar completamente libre de errores inadvertidos; los cuales al ser tomados en conocimiento son corregidos de inmediato. En el mismo se han incorporado todas las enmiendas hechas a la Ley a fin de facilitar su consulta. Para exactitud y precisión, refiérase a los textos originales de dicha ley y a la colección de Leyes de Puerto Rico Anotadas L.P.R.A.. Las anotaciones en letra cursiva y entre corchetes añadidas al texto, no forman parte de la Ley; las mismas solo se incluyen para el caso en que alguna ley fue derogada y ha sido sustituida por otra que está vigente. Los enlaces al Internet solo se dirigen a fuentes gubernamentales. Los enlaces a las leyes enmendatorias pertenecen a la página web de la [Oficina de Servicios Legislativos](#) de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. Los enlaces a las leyes federales pertenecen a la página web de la [US Government Publishing Office GPO](#) de los Estados Unidos de Norteamérica. Los enlaces a los Reglamentos y Ordenes Ejecutivas del Gobernador, pertenecen a la página web del [Departamento de Estado](#) del Gobierno de Puerto Rico. Compilado por la Biblioteca de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

Véase además la [Versión Original de esta Ley](#), tal como fue aprobada por la Legislatura de Puerto Rico.

⇒ ⇒ ⇒ Verifique en la Biblioteca Virtual de OGP la **Última Copia Revisada** (Rev.) para esta compilación.

Ir a: [www.ogp.pr.gov](http://www.ogp.pr.gov) ⇒ Biblioteca Virtual ⇒ Leyes de Referencia--AMBIENTALES.